



UNIVERSITÀ
DEGLI STUDI DI TRIESTE

FACOLTÀ DI GIURISPRUDENZA
Master in Diritto del Lavoro e della Previdenza Sociale
XI edizione

**Riflessioni a proposito del riconoscimento
delle libertà sindacali ai militari italiani**

dott. Francesco Santoro

ANNO ACCADEMICO 2012 – 2013

Riflessioni a proposito del riconoscimento delle libertà sindacali ai militari italiani

SOMMARIO: 1. Introduzione. – 2. La Rappresentanza Militare. – 2.1. Cenni storici. – 2.2. Il funzionamento della R.M.. – 2.3. I nodi critici. – 3. Il dibattito politico. – 4. L'esperienza sindacale in Polizia di Stato e nelle FF.AA. europee. – 5. La sentenza della Corte Costituzionale n. 449 del 1999. – 6. Aperture nella giurisprudenza CEDU verso il riconoscimento delle libertà sindacali al personale militare. – 7. Considerazioni conclusive. – Bibliografia.

1. Introduzione

Il D.lgs. 15 marzo 2010, n. 66, “Codice dell'ordinamento militare”, costituisce il *corpus* normativo di riferimento per l'ordinamento militare e detta, tra l'altro, la disciplina in materia di libertà sindacale degli appartenenti alle Forze armate. All'interno del Codice, il quale ha raccolto in un unico atto gran parte della normativa vigente in ambito militare, è peraltro confluita la previgente Legge 11 luglio 1978, n. 382, “Norme di principio sulla disciplina militare”, norma originaria della predetta disciplina.

Ai sensi dell'art. 1475, comma 4, del D.lgs. n. 66/2010, “*i militari non possono esercitare il diritto di sciopero*”. Analogamente, ai sensi del comma 2 del medesimo, articolo, ai militari è fatto altresì divieto di “*costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali*”, ed in ogni caso, ai sensi del comma 1, “*la costituzione di associazioni o circoli fra militari è subordinata al preventivo assenso del Ministero della Difesa*”.

La citata normativa, pur negando la libertà sindacale, istituisce, ai sensi degli artt. 1476 ss., organi di rappresentanza militare con funzioni di natura prevalentemente consultiva e propositiva per la tutela di interessi collettivi propri della condizione militare, limitatamente alle specifiche materie indicate al successivo art. 1478 dello stesso D.lgs. n. 66/2010. Si tratta di un modello di rappresentanza degli interessi collettivi *sui generis*, “*attraverso il quale [...] il personale militare esprime pareri, formula richieste ed avanza proposte, prospettando istanze di carattere collettivo*”¹ che si articola in organismi consultivi all’interno delle singole amministrazioni militari.

La principale differenza di questi organismi rispetto alle organizzazioni sindacali risiede nella mancanza del potere di contrattazione e nella assenza di autonomia rispetto alle singole amministrazioni. Si tratta di un modello che, nel contesto della crescente modernizzazione delle Forze armate e dei cambiamenti della società di cui sono parte integrante, viene considerato oramai inadeguato alle esigenze dei militari, come testimoniano le opinioni provenienti dagli stessi consigli che compongono la rappresentanza militare che, di fatto, aspirano alla riforma o al superamento di questo istituto rappresentativo.

Con questo studio si procederà, innanzitutto, con una breve analisi del percorso storico che ha condotto verso questa configurazione rappresentativa, soffermandoci sulla sua struttura per capirne le peculiarità, le criticità e le sostanziali differenze rispetto al modello sindacale.

Un’ulteriore sezione di questo studio verrà dedicata al dibattito politico circa il sistema di tutela degli interessi del personale militare. In tale ambito la politica prova da anni ad intervenire, cercando la mediazione tra le richieste di riforma del personale e gli orientamenti conservatori degli stati maggiori, indecisa se superare

¹ Art. 1 del D.P.R. 4 novembre 1979, n. 691, “Regolamento di attuazione della Rappresentanza Militare”, confluito nel D.P.R. 15 marzo 2010, n. 90, “Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare”.

tale modello adottando forme di rappresentanza di tipo sindacale o introdurre delle semplici modifiche al sistema già esistente.

Si effettuerà inoltre un breve confronto tra il sistema di rappresentanza militare italiano con le soluzioni rappresentative adottate dalla Polizia di Stato e dalle Forze armate di altri paesi europei.

Infine, dopo aver delineato sufficientemente l'oggetto del nostro studio, si tenterà una riflessione giuridica sulla sostenibilità di tale modello rappresentativo e del correlato divieto di esercizio del diritto di fondare sindacati o associarsi a sindacati imposto al personale militare italiano nel contesto del sistema di tutela dei diritti fondamentali offerto dalla Costituzione Italiana e della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo. L'analisi in particolare si soffermerà sulla sentenza della Corte Costituzionale nr. 449 del 1999 e sulle prospettive evolutive aperte da questa pronuncia, per poi proseguire con l'esame dei contrasti tra i predetti divieti imposti al personale militare e le statuizioni della Convenzione Europea dei Diritti dell'Uomo (CEDU) alla luce della più aggiornata giurisprudenza della Corte EDU sul tema della tutela dei diritti sindacali.

2. La Rappresentanza Militare

2.1 Cenni storici

Tutti i regolamenti di disciplina delle Forze armate, almeno fino al secondo dopoguerra, imponevano, per i militari, forti limitazioni dei diritti civili costituzionalmente garantiti agli altri cittadini dello Stato. La medesima impostazione fu scelta nel 1964 dall'allora Ministro della Difesa, Giulio Andreotti, per riscrivere il Regolamento di Disciplina Militare destinato a tutte le Forze armate e corpi armati dello Stato. Tale regolamento, che conteneva norme che si ponevano in contrasto con i dettami della Costituzione repubblicana, inizia

ad essere messo in discussione, insieme allo stesso ordinamento militare, dai soldati di leva nei primi anni 70, attraverso forme di protesta e d'insubordinazione non violenta alle quale spesso corrispondevano le reazioni punitive delle gerarchie che non esitavano comminare persino sanzioni detentive.

Le principali critiche al regolamento Andreotti riguardavano, appunto, la sua anticostituzionalità che si manifestava nella forte compressione delle libertà civili, nel divieto di avere una vita politica e associativa, nelle limitazioni alla libertà di pensiero e alla sua manifestazione. Il regolamento era tacciato di illegittimità poiché non era frutto di un vero dibattito parlamentare alle spalle e perché non era mai stato pubblicato sulla gazzetta ufficiale. Questa regolamentazione era particolarmente invisa a motivo delle sanzioni che prevedeva, tra le quali la reclusione del militare, anche per mesi, senza alcuna garanzia di difesa o reclamo, e per la generalizzata invadenza dell'ambito militare nella vita privata.

Queste domande di rinnovamento e di riconoscimento di diritti civili, cui si aggiungevano le richieste di migliori condizioni economiche e lavorative, trovarono una loro prima forma di organizzazione nei movimenti democratici composti da militari. All'epoca già esistevano sindacati dei militari in congedo d'ispirazione conservatrice, tollerati dalle gerarchie e ben accolti dalle forze politiche ideologicamente affini. Questi cercarono con scarso successo di farsi interpreti del crescente malcontento, ma il vero passo in avanti della protesta si registra con la nascita dell'organizzazione dei Proletari in divisa (P.I.D.), un movimento finalizzato a promuovere e coordinare le crescenti proteste dei militari.

La crisi esistente nella società di quegli anni si riversava dunque nelle caserme, le nuove generazioni di militari di leva, con un più elevato livello culturale e di maggiore consapevolezza dei propri diritti, si scontravano con le posizioni della gerarchia di orientamento opposto alle tendenze democratiche prevalenti nel mondo civile. L'aspetto innovativo dei P.I.D. fu la messa in

discussione dell'ordinamento militare vigente attraverso la protesta democratica ideologicamente “*fondata su un'analisi di classe dell'esercito e sulla denuncia del suo ruolo repressivo e antipopolare*”.²

Nel 1975 il movimento dei militari registra una ulteriore crescita che porta ad un incremento delle forme di lotta e protesta pacifiche: diventa un movimento di massa e ai soldati di leva che lo componevano inizialmente vanno ad aggiungersi i militari di carriera, sottufficiali delle Forze armate in prevalenza appartenenti ai ruoli dei sergenti e dei marescialli dell'Aeronautica, i quali più di altre categorie di militari “*hanno sentito immediata la contraddizione tra il loro lavoro di specializzati e l'anacronismo di una disciplina che prescinde dalla loro collocazione professionale*”.³ Il fatto che l'Aeronautica fosse la componente più moderna e tecnologica delle forze armate e dotata di personale in possesso di maggiori competenze tecniche rispetto alla media dei militari, fece sì che lo scarto esistente con il mondo civile in termini di diritti e di retribuzione fosse più percepito che nelle altre Forze armate italiane. Nell'ambito dell'Aeronautica Militare fu creato il Coordinamento dei Sottufficiali Democratici (CSDAM) che portò avanti le richieste di diritti civili, di revisione dei regolamenti e dei codici penali militari, di maggiore democrazia, e di miglioramento delle condizioni lavorative. L'azione di protesta del movimento, che si concretizzerà in una lunga serie di manifestazioni e altre forme di protesta pacifiche, spesso seguite dall'intervento repressivo degli Stati Maggiori, raggiunse la sua acme il 27 marzo 1976, quando tremila militari in divisa, in maggior parte sottufficiali dell'Aeronautica, manifestarono per le strade di Milano. La manifestazione ricevette il sostegno di CISL, UIL, del PSI, dei Radicali e dei gruppi della sinistra extraparlamentare, ma non della CGIL e del

² Antonio De Marchi, Giorgio Rochat, *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in *I diritti del soldato*, Giangiaco Feltrinelli editore, Milano, 1978; pag. 25.

³ Antonio De Marchi, Giorgio Rochat, *ib.*, pag. 29.

PCI che rifiutano il loro appoggio “*giudicando pericolosa e avventurista la marcia attraverso Milano*”.⁴

Le agitazioni promosse dal movimento riuscirono a sensibilizzare le forze politiche dell'epoca, le quali iniziarono a mostrare il loro interesse per la questione e a prospettare qualche apertura nei confronti delle richieste avanzate dai militari. Tuttavia, proprio quando l'allora Ministro della Difesa Lattanzio presentò un disegno di legge sulla disciplina militare, la compattezza del movimento, cementata dalle lotte comuni, cominciò a presentare primi segni di debolezza. Sorse una spaccatura tra un'ala più moderata, favorevole all'impostazione generale del disegno di legge, e una più oltranzista, che mirava all'ottenimento dei diritti sindacali, una frattura che porterà in seguito al dissolvimento del movimento. Il dibattito parlamentare, d'altra parte, riproponeva la stessa divisione con il PCI, la DC e gli altri partiti di centro contrari all'associazionismo sindacale per i militari e il PSI e i Radicali favorevoli.⁵

Per gli osservatori dell'epoca, la diffusione nel mondo militare di ampi e generalizzati movimenti sindacali, permeabili alle influenze dei sindacati operai, era fortemente osteggiata dalle classi dominanti e dai loro rappresentanti politici che la consideravano come una grave iattura da evitare ad ogni costo. In questa cornice, mentre i settori moderati e riformisti si mostravano più disponibili a un sindacalismo autonomo, la sinistra ortodossa sosteneva la tesi dell'incompatibilità del sindacato con le specifiche e particolari esigenze della disciplina militare. Una posizione che fu più che altro ricondotta dalla lettura in questione a ragioni di politica generale mirate a non “rompere” con i partiti di centro.⁶

L'intenso dibattito intorno alla condizione militare, che si era sviluppato fuori e dentro le caserme, si concludeva con la promulgazione, l'11 luglio 1978,

⁴ Antonio De Marchi, Giorgio Rochat, *ib.*, pag. 32.

⁵ Giuseppe Caforio, Marina Nuciari, *La rappresentanza militare in Italia*, CEMISS, Roma, 1990, pag. 56.

⁶ Antonio Bevere, Romano Canosa, Aurelio Galasso, Giorgio Rochat, *Commento alla legge sui principi*, in *I diritti del soldato*, Giangiacomo Feltrinelli editore, Milano, 1978, pag. 25.

della Legge n. 382, denominata “Norme di principio sulla disciplina militare”. Tale legge, pur accogliendo solo in parte le rivendicazioni del movimento dei militari, suggellava un importante punto di svolta, poiché per la prima volta le norme di principio sulla disciplina militare venivano sottratte all'autoregolamentazione interna, con la realizzazione di un reale collegamento tra la Costituzione e l'ordinamento militare. *“Il legislatore naturale, il Parlamento, interveniva direttamente nella composizione dei principi ordinatori della vita militare e, in questo modo, veniva finalmente attuata la norma del terzo comma dell'articolo 52 della Costituzione: ‘L'ordinamento delle Forze Armate si informa allo spirito democratico della Repubblica’.*⁷

Nella Legge n. 382/1978 si affermava che ai militari dovevano essere riconosciuti gli stessi diritti che la Costituzione prevedeva per tutti i cittadini, seppur con alcune limitazioni ritenute necessarie per la delicatezza dei compiti affidati all'apparato militare: veniva riconosciuta la pari dignità nei rapporti personali; veniva regolamentato il sistema delle punizioni, con l'introduzione di una commissione consultiva per l'irrogazione della consegna di rigore; venivano, infine, annullate tutte le sanzioni disciplinari a carico dei militari rei di aver manifestato la volontà di cambiamento dell'istituzione militare. Il militare poteva ora partecipare alla vita politica sebbene con certe limitazioni ritenute necessarie per non inficiare la neutralità e l'estraneità delle Forze armate. rispetto alla competizione politica. Tuttavia, la possibilità di creare associazioni professionali tra militari fu subordinata ad autorizzazione ministeriale. Inoltre, venivano poi esplicitamente vietate lo sciopero e la costituzione di associazioni professionali a carattere sindacale ovvero l'adesione ad altre associazioni sindacali (art. 8). Si suppliva a questi ultimi divieti con l'istituzione degli organismi della Rappresentanza Militare (art. 18), uno strumento attraverso il quale il personale

⁷ Giovanni Palantra, *La rappresentanza militare e le relative proposte di riforma*, tesi di laurea, Università degli studi della Tuscia, Viterbo, 2007, pag. 25.

può prospettare istanze di carattere collettivo limitatamente alle specifiche materie di competenza (art. 19). Un istituto che rispondeva solo in parte alle richieste avanzate del movimento dei militari, ma con aspetti innovativi per quel momento storico e per un ambiente conservatore da sempre caratterizzato dalla rigida potestà gerarchica che ora si apriva al concetto di voto e rappresentatività degli interessi collettivi, le fondamenta per la formazione di una coscienza democratica.

2.2 Il funzionamento della R.M.

Una prima definizione degli scopi della Rappresentanza militare è rinvenibile nell'art. 1 del D.P.R. 4 novembre 1979, n. 691 "Regolamento di Attuazione della Rappresentanza Militare" (R.A.R.M.), articolo confluito nell'art. 870 del D.P.R. 15 marzo 2010 , n. 90, "Testo unico delle disposizioni regolamentari in materia di ordinamento militare": favorire lo spirito di partecipazione e di collaborazione all'interno dei reparti e contribuire a mantenere elevate le condizioni morali e materiali del personale nel superiore interesse dell'amministrazione. Il compendio sulla Rappresentanza Militare dello Stato Maggiore dell'Esercito definisce l'istituto della R.M. come:

un organismo interno all'Ordinamento Militare, [...] con funzione propositiva e consultiva finalizzata a concorrere alla formazione della "volontà" dei Comandanti ai vari livelli ordinativi⁸ [...] Fermo restando che la cura degli interessi del personale rientra fra i doveri del Comandante, tale organismo, seppur limitatamente ad alcune materie, interviene in una ottica di più ampia collaborazione dialettica, trasparenza ed intesa a sostegno e stimolo del processo decisionale dell'autorità gerarchica configurandosi, implicitamente, come uno strumento idoneo alla tutela degli interessi collettivi propri della condizione militare.⁹

⁸ Stato Maggiore dell'Esercito, *Compendio sulla rappresentanza militare*, 1994, pag. 1

⁹ Stato Maggiore dell'Esercito, *ib.*

Gli organi di rappresentanza sono collocati accanto alla tradizionale scala gerarchica, ove “*in funzione esclusivamente integrativa, mai sostitutiva, sono deputati a svolgere un'attività di informazione ascendente verso i più importanti organi di comando*”¹⁰, raccogliendo le richieste dei militari rappresentati ed esplicando un ruolo di consulenza su determinate materie di competenza. Inoltre la natura intrinseca dell'istituto esclude in radice la possibilità che esso assuma posizioni di contrasto con l'amministrazione militare perché:

la Rappresentanza Militare non può essere tuttavia assimilata in alcun modo ad un'organizzazione sindacale – laddove quest'ultima si intenda quale organizzazione deputata a svolgere attività negoziale esclusiva – in quanto, quale appartenente all'ordinamento militare, la stessa non può essere in contrapposizione al Vertice dell'Amministrazione. La conclusione di un accordo negoziale, infatti, è il raggiungimento di un'intesa tra le due parti contrapposte che agiscono in posizione paritaria difendendo interessi contrastanti anche in modo determinato e tenace, atteso che, trattandosi della disciplina del rapporto d'impiego, costituiscono argomento di decisiva importanza. Una posizione antagonista dei delegati rispetto ai Vertici dell'istituzione risulterebbe pertanto inconciliabile con i doveri derivanti dal rapporto gerarchico e dell'obbedienza, che costituiscono i cardini su cui poggia l'efficienza dello strumento militare.¹¹

Da queste definizioni traspare l'immagine di uno strumento rappresentativo collocato in una struttura organizzativa monolitica in cui la possibilità di una divergenza d'interessi tra gli attori non è contemplata ma assorbita e rimossa dalla primazia del superiore interesse dell'organizzazione. Lo stesso benessere del personale, che è lo scopo dell'istituto, non rappresenta un fine in sé, legato all'auto-interesse del personale rappresentato, ma è oggetto di promozione poiché funzionale alla missione istituzionale della stessa amministrazione. “*Il ruolo*

¹⁰ Rassegna dell'Arma dei Carabinieri, *La rappresentanza militare e la concertazione*, n. 3/2003, Parte VI Cap. XVII.

¹¹ Stato Maggiore dell'Esercito, “*Compendio*”, cit., pag 1,2.

della rappresentanza, inoltre, non sostituisce ma è ancillare all'azione del comandante di riferimento tra i cui doveri spetta, appunto, il compito di curare le condizioni del personale. In ultima analisi, la R.M. brilla della luce riflessa che promana dalla figura del comandante, vero elemento portante di tale struttura rappresentativa".¹²

Gli organi di rappresentanza si compongono a piramide secondo tre livelli:

- I Consigli di Base della Rappresentanza (Co.Ba.R.): sono gli organi elementari della R.M. situati presso le unità di base, individuate compatibilmente alla struttura di ciascuna Forza armata o Corpo;
- I Consigli Intermedi di Rappresentanza (Co.I.R.): sono organi intermedi situati presso alti comandi, cui fanno riferimento i Co.Ba.R. delle unità di base subordinate;
- Il Consiglio Centrale di Rappresentanza (Co.Ce.R.): è un organo centrale, interforze, articolato in sezioni di Forza armata o Corpo armato cui fanno riferimento tutti i consigli della rappresentanza dei livelli inferiori.

I consigli dei vari livelli sono fra loro autonomi e indipendenti nelle loro decisioni, ma sono legati da un rapporto fiduciario derivante dal mandato elettorale conferito e sono fra loro interagenti: un Co.Ba.R. che incontra una problematica di portata più ampia del proprio livello può decidere di inviarla agli organismi della rappresentanza superiori, così come il Co.Ce.R. può incontrare i consigli intermedi e di base per raccogliere i loro pareri su determinati argomenti.

I membri di questi organismi sono eletti secondo un sistema elettorale di tipo "organico" o "federato", ossia i militari di ogni unità di base eleggono i propri rappresentanti Co.Ba.R., che a loro volta eleggeranno tra di loro i rappresentanti presso il proprio Co.I.R. di competenza. Infine i membri dei vari Co.I.R. eleggeranno tra loro i rappresentanti della rispettiva sezione di Forza armata presso il Co.Ce.R.. I delegati sono eletti per categoria di appartenenza,

¹² Francesco Santoro, *"Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare"*, tesi di laurea, Università degli studi di Trieste, Facoltà di Scienze Politiche, Trieste, 2010, pag.14.

durano in carica quattro anni e possono essere rieletti, ma, possono svolgere solo tre mandati durante tutta la loro carriera. I consigli, in ossequio al principio della gerarchia militare, sono presieduti dal militare eletto che riveste il grado più alto, il quale esercita la funzione di assicurare il buon funzionamento dell'organismo. Tra le sue facoltà vi è quella di scegliere il segretario del consiglio.

Le competenze della R.M. vertono su materie che formano oggetto di norme legislative o regolamenti circa la condizione, il trattamento, la tutela - di natura giuridica economica, previdenziale, sanitaria, culturale e morale - dei militari, mentre il legislatore ha categoricamente escluso la possibilità di interferire in materie concernenti il servizio, quali l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico-operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale *“al fine di impedire che in qualche maniera potesse essere contrastata l'efficacia e l'effettività delle funzioni delle Forze Armate e delle strutture militarmente organizzate per attendere al compito primario di difesa dello Stato o più semplicemente interferire nelle competenze riservate ai Comandanti ai vari livelli ordinativi”*.¹³

I temi trattati devono essere di carattere collettivo e generale, non è ammessa la possibilità di trattare problemi che riguardino singoli militari. Sugli argomenti posti in trattazione i consigli si esprimono con deliberazioni prese a maggioranza semplice dai delegati presenti alla riunione, in caso di parità dei voti prevale il voto del presidente.

Con riferimento ai Co.Ba.R., le richieste presentate dal personale sono suddivise in base alla loro ampiezza e natura. Le problematiche a carattere locale, che possono trovare una soluzione nell'ambito dell'unità di comando, sono inviate tramite delibera al corrispondente comandante, mentre quelle di respiro più ampio, che necessitano un maggiore coordinamento, sono inviate agli organismi di superiore livello.

¹³ Stato Maggiore dell'Esercito, *“Compendio”*, cit., pag. 3.

Il Co.I.R. espleta funzioni di sintesi delle richieste provenienti dai Co.Ba.R. confluenti, esprimendo su di esse autonome valutazioni e indirizzandole eventualmente con propria delibera verso le sezioni Co.Ce.R. di riferimento.

Le sezioni Co.Ce.R. che ricevono le istanze dei Co.Ba.R., opportunamente filtrate dai Co.I.R., dopo le opportune valutazioni, hanno la possibilità di tradurle in proprie deliberazioni indirizzandole in base alla portata del problema al comandante generale del Corpo/Forza armata ovvero in sede di Co.Ce.R. Interforze al Ministro della Difesa o verso le competenti istituzioni e cariche dello Stato. Il Co.Ce.R. partecipa assumendo un ruolo concertativo, non vincolante, alla negoziazione del contratto nazionale di categoria.

I consigli di base e intermedi non hanno possibilità di comunicare verso l'esterno, la loro attività è confinata all'interno dell'organizzazione militare. Solo se espressamente autorizzati dall'autorità di riferimento, possono rappresentare le esigenze del personale presso le istituzioni locali. Solo il Co.Ce.R., nella sua collegialità, può, previa deliberazione, rilasciare comunicati alla stampa o alle istituzioni politiche.

2.3 I nodi critici

Nella letteratura rinvenuta la R.M. viene spesso descritta come un modello rappresentativo con capacità limitate con riferimento agli scopi di salvaguardia degli interessi professionali. Un organismo incompetente nel trattare argomenti di servizio e nello stesso tempo privo di effettivi poteri di pressione nei propri limitati ambiti, relegato dalla normativa che lo disciplina a recitare un ruolo ancillare dell'azione di comando e asservito agli scopi ultimi dell'organizzazione. Incapace di una dialettica di tipo negoziale, propria delle organizzazioni sindacali, la R.M. è interpretata più come uno strumento che coadiuva in una logica di collaborazione il comandante dell'unità, nel suo dovere di curare le condizioni materiali e morali del personale, che un istituto capace di assumere un ruolo di

controparte finalizzato alla tutela del personale che rappresenta. Tra l'organizzazione sindacale e la R.M. vi è una differenza di base nei principi che le informano e che va ad influire sul loro comportamento: il sindacato opera fondamentalmente nel solo interesse del personale e mostra attenzione per l'andamento dell'impresa poiché spesso coincidente all'interesse dell'iscritto; la R.M. risente invece di un'impostazione "istituzionale" e totalizzante in cui il benessere del personale è curato solo in quanto funzionale all'interesse e al buon andamento dell'amministrazione. E' da rilevare come la tenuta negli anni di questo modello, che presenta ovvie carenze, è da molti attribuita alla cospicua erogazione di risorse per i salari, per le carriere e per benefit di varia natura che ha consentito di acquietare, negli anni passati, le tensioni del personale verso la ricerca del diritto di associarsi per la tutela dei propri interessi professionali.

Dall'analisi della struttura e del funzionamento dell'istituto, contenuta nella letteratura sull'argomento, sono riportate le lacune, sotto il profilo democratico e funzionale, che impediscono alla R.M. di surrogare le tutele offerte dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori:

a. Indipendenza e autonomia

E' stato evidenziato come nella R.M. manchi *"una delle caratteristiche più importanti di tutti gli organi posti a tutela dei diritti dei lavoratori: l'indipendenza. Questa deficienza si ripercuote sulla medesima, compromettendo la democraticità dell'istituzione"*.¹⁴ I consigli della R.M. sono un sottosistema dell'organizzazione militare: si riuniscono in luoghi militari previo assenso del comandante di riferimento, sono finanziati dall'amministrazione militare, l'attività rappresentativa svolta dai delegati è considerata servizio a tutti gli effetti e pertanto i vari comportamenti assunti durante le riunioni restano soggetti alla disciplina militare e ai codici penali militari. Analizzando la struttura della rappresentanza militare è stato

¹⁴ Morena Soru, *La Rappresentanza Militare*, Tesi di laurea, Università degli Studi Cagliari, Facoltà di Giurisprudenza, 2006, pag. 19.

rilevato come la sua dipendenza, funzionale e finanziaria dal datore di lavoro ci può portare solo in una direzione, che è quella vietata dallo Statuto dei lavoratori, Legge 20 maggio 1970, n. 300, nell'ambito dei rapporti di lavoro civili: la costituzione di un sindacato "giallo" o "di comodo",¹⁵ ossia quel tipo di sindacati che comprimono anche in modo indiretto la libertà sindacale *"limitando lo spazio dell'organizzazione genuina ed effettivamente rappresentativa"*.¹⁶ In questo senso non rappresentativo per definizione è un sindacato dipendente dal datore di lavoro, che si presta a essere *"interlocutore, addomesticato, arrendevole, appunto, di comodo, dell'imprenditore"*.¹⁷ A comprimere ulteriormente i già risicati margini autonomia della R.M., vi è l'impossibilità di autodeterminazione in termini di regole interne di funzionamento, di eleggere il presidente, che è di diritto individuato nel più alto in grado, e di comunicare autonomamente con l'esterno.

b. Pluralismo

"Una sors", una voce, recita il motto della R.M., evocativo di una sua particolare caratteristica: essere una voce unica in rappresentanza del mondo militare. Un'unica voce contro ogni possibile contrapposizione conflittuale di opinioni, spesso considerate dalla retorica ufficiale come un pericolo per la coesione dello strumento militare. In coerenza a questa impostazione, al militare non è concessa la possibilità di aderire ad altre organizzazioni di tutela o di non essere rappresentato affatto: la R.M. ha il monopolio della rappresentanza di tutti i militari a prescindere dalle loro manifestazioni di adesione. Manca, pertanto, nella concezione monistica della R.M. la possibilità di un pluralismo genuino che si evidenzia sotto due profili: pluralismo inteso come la possibilità di un pensiero indipendente e autonomo dalle posizioni dell'amministrazione, con cui

¹⁵ Morena Soru, *ib.*, pag. 14.

¹⁶ Citazione in Morena Soru, *La Rappresentanza Militare*, cit., pag. 14, tratta da Gino Giugni, *Diritto sindacale*, Cacucci, Bari, 2004, pag. 35.

¹⁷ Citazione in Morena Soru, *La Rappresentanza Militare*, cit., pag. 14, tratta da Pret. Milano, 13 ottobre 1975, in Stassano, *Il diritto di attività sindacale*, Milano, 1978, pag. 151.

quest'ultima deve confrontarsi per giungere a decisioni condivise e pluralismo come presenza di una pluralità di organizzazioni rappresentative con orientamenti diversi, anche in competizione fra loro, tra le quali il militare può scegliere quella a lui più adatta, ferma restando la possibilità di non aderire a nessuna di esse. In merito a tali aspetti è stato evidenziato che *“l'impresa, lungo tutta la sua storia, ha ripetute volte tentato di imporre una cultura monistica per sconfinare o ridimensionare qualunque pretesa di competizione pluralistica al suo interno”*.¹⁸ Ciononostante, *“le relazioni pluralistiche, nonostante i loro limiti, continuano a rappresentare una sorta di contrappeso e di filtro dei possibili eccessi di una primazia non regolata delle ragioni dell'impresa, tendente a negare o ad occultare le divergenze d'interessi tra gli attori che si costituiscono nell'impresa stessa”*.¹⁹

Merita evidenziare che in un sistema rappresentativo il pluralismo è anche requisito necessario alla sua efficienza. *In condizione di una pluralità di associazioni, si creano, similmente al libero mercato, meccanismi virtuosi in cui il sindacato efficiente, quello che riesce meglio ad interpretare l'esigenza dell'iscritto, è premiato dall'incremento delle adesioni e quindi dall'aumento del suo potere rappresentativo, mentre il sindacato che si rivela inadeguato, vede la sua base diminuire e con essa la sua legittimazione ad agire.*²⁰ In questo caso l'interesse dell'associato e quello dell'organizzazione sono sintonici e interconnessi: un'associazione sindacale sopravvive, cresce in legittimità e influenza solo se riesce a soddisfare le necessità dell'iscritto. Questo non avviene in presenza di un monopolio rappresentativo artificialmente tenuto in vita dalla norma, quale quello della R.M., la cui sopravvivenza non è direttamente collegata alla soddisfazione degli interessi della sua base rappresentativa. In questa situazione monopolistica, la R.M. non ha *competitors*, trova la sua fonte di legittimazione non negli iscritti ma nella legge che la istituisce, pertanto essa tende a diventare autoreferenziale, si sostiene e si riproduce autonomamente,

¹⁸ Gian Primo Cella, *Non solo di mercato*, ediz. Lavoro, Roma, 1994.

¹⁹ Maurizio Ambrosini, *L'impresa della partecipazione*, Franco Angeli editore, Milano, 1996, pag. 38.

²⁰ Francesco Santoro, *“Comandare nel consenso”*, cit., pag.19.

potenzialmente anche in posizione di indifferenza rispetto ai *feedback* provenienti dalla platea dei militari rappresentati che non hanno facoltà di avvalersi di forme di sfiducia verso i propri delegati.

c. Le materie di competenza

Se da un lato l'art. 1478 del D.lgs. n. 66/2010, che ha assorbito il previgente articolo 19 della L. 382/78, sembra assegnare agli organismi di rappresentanza un campo di intervento illimitato, assegnando loro la competenza sulla condizione, il trattamento, la tutela di natura giuridica, economica, previdenziale, sanitaria, culturale, morale ecc., dall'altro, al comma 7, esclude comunque tutte le materie concernenti gli aspetti professionali più rilevanti, quali l'ordinamento, l'addestramento, le operazioni, il settore logistico e quello operativo, il rapporto gerarchico-funzionale e l'impiego del personale. Il campo d'intervento diventa quindi marginale se vengono esclusi dalla competenza della R.M. proprio gli aspetti più salienti del rapporto professionale, cioè quelli che incidono in maggior misura sul benessere del personale²¹. Ad esempio, attenendoci rigidamente a tali norme, il divieto di interferire nel settore logistico impedisce di discutere di sicurezza sui posti di lavoro, mentre l'esclusione da temi concernente l'impiego del personale non consente di intervenire sulle norme che regolano i trasferimenti dei militari, ambedue temi d'elezione degli organismi sindacali.

d. I poteri

Le capacità di intervento della Rappresentanza militare sono altresì limitate dal mancato riconoscimento di una soggettività giuridica, mancanza che preclude a qualsiasi potere negoziale/contrattuale. Per sopperire in qualche modo a tale carenza, con il D.Lgs. 12 maggio 1995, n. 195 è stata concessa, limitatamente agli organismi centrali, la facoltà di “concertazione”, un termine che si riferisce alla

²¹ Enzo Trevisiol, *I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale*, Sideweb, 2006, pubblicato su www.forzearmate.org.

possibilità che hanno i Co.Ce.R. di partecipare, unitamente agli stati maggiori ed ai rappresentanti del Governo, alla stesura del documento/accordo, che costituirà il contratto nazionale di categoria. Tuttavia, a causa dell'assenza dei poteri di contrattazione, le proposte presentate dai Co.Ce.R. in sede concertativa non hanno carattere vincolante, pertanto, anche in mancanza del consenso degli organismi della R.M., l'accordo può perfezionarsi con le sole volontà di Governo e vertici militari. Tutti gli organismi si esprimono sui temi di competenza con deliberazioni prese collegialmente. Non essendo vincolanti, l'accoglimento di tali decisioni dipende di fatto dalla ponderatezza, l'equilibrio e la lungimiranza del superiore gerarchico. In assenza di una tale predisposizione nell'autorità di riferimento, non esistono reali contrappesi o correttivi che consentano ai consigli di dare sicura attuazione alle loro proposte.

e. Tutela del delegato

La figura del delegato della R.M., in coerenza con il quadro di debolezza strutturale sinora delineato, risulta scarsamente tutelata nell'esercizio delle sue funzioni, specie se la compariamo a quella ben più protetta del rappresentante sindacale, una carenza che contribuisce alla complessiva inefficienza del sistema. Come detto innanzi, il delegato svolge il suo compito rappresentativo per servizio, conservando in tale attività tutte le limitazioni e gli obblighi derivanti dallo status militare, cosicché, in passato, si sono registrati casi di delegati sanzionati o inviati ai tribunali militari a causa del contenuto delle loro mozioni. Il delegato può essere trasferito d'autorità al di fuori dell'unità di comando ove esercita la rappresentanza - atto che comporta la decadenza dal mandato - anche in presenza di un parere contrario dell'organo rappresentativo di appartenenza. Va da sé che questa carenza di tutela e la comprensibile soggezione del rappresentante militare di fronte all'apparato compromette le possibilità di una partecipazione libera e priva di condizionamenti, una criticità quest'ultima che non può che ripercuotersi sull'intero funzionamento dell'istituto.

f. La volatilità delle capacità acquisite

I consigli di rappresentanza sono collocati all'interno dell'organizzazione militare, ma non sono essi stessi dotati di una burocrazia dedicata. Non dispongono di propri uffici preposti alle tematiche di competenza che consentano di fornire un supporto professionale alla trattazione delle problematiche, che creino specializzazioni e che consolidino capacità e conoscenze. Pertanto la maggior parte del lavoro di elaborazione delle tematiche ricade sul singolo delegato che, specie se alle prime esperienze, dovrà dedicarsi da autodidatta allo studio dei complessi aspetti di competenza della R.M. prima di essere in grado di svolgere adeguatamente i suoi compiti. Di conseguenza, ogni rinnovo dei consigli è un momento problematico, in particolar modo quanto delegati ormai esperti cedono il posto a delegati di prima nomina che dovranno formarsi nel nuovo incarico.

g. La fiducia nell'istituto

In un *case study* in ambito militare è stato constatato, nel campione di studio composto da militari professionisti, la frequente percezione della necessità di un cambiamento nel sistema delle rappresentanze degli interessi del personale: *“la formulazione attuale, ovvero l'articolazione in gruppi interni su base elettivo-rappresentativa, con forti limitazioni nelle attività e scarse capacità di pressione, viene giudicata inadeguata ad un esercito professionale. Il modello di riferimento è dato, ovviamente, da quello dei sindacati della Polizia di Stato”*.²² L'approccio del militare nei confronti della R.M. riflette in genere la sfiducia che esso nutre nelle possibilità degli organismi che la compongono, una convinzione spesso maturata dall'esperienza diretta dell'inconsistenza di tali consigli, della loro assenza e delle loro limitazioni nel poter trattare i problemi lavorativi. Per questi motivi il militare mostra la tendenza a difendere i propri interessi individualmente, spesso attraverso il

²² Guido Sertorio, Marina Nuciari, *Nuovi soldati per nuove missioni. Studio di un caso*, Giappichelli Editore, Torino, 2003, pag. 119.

dialogo con i comandanti, che restano il punto di riferimento per la soluzione della maggior parte dei problemi lavorativi, o, più raramente, per tramite ricorsi giurisdizionali in caso di lesione di diritti economici. Dunque risulta naturale che le elezioni della R.M., la cui partecipazione costituisce un obbligo, appaiano al militare più un mero rito burocratico, il cui esito non influisce sulle proprie condizioni lavorative, che un momento di autodeterminazione democratica. Questa scarsa attenzione e coinvolgimento del personale, comporta sostanzialmente una bassa legittimazione degli organismi di tutti i livelli.

3. Il dibattito politico

Le lacune che contraddistinguono l'attuale modello rappresentativo militare si palesarono sin dall'insediamento dei primi consigli di rappresentanza nel 1980. Guardata con sospetto dalle gerarchie, la neonata R.M. si rivelò presto incapace di incidere in maniera efficace sulle condizioni lavorative del personale. Dalla delusione dei militari e dalla frustrazione dei delegati alle prime esperienze rappresentative, sorgerà un nuovo dibattito politico che si protrarrà, senza ottenere risultati soddisfacenti e definitivi, sino ai giorni nostri. A pochi anni dalla riforma, la politica tornerà ad interrogarsi su quale sistema rappresentativo adottare per i militari cercando il confronto e la mediazione tra le istanze dei vertici militari e quelle del personale che questa volta vengono espresse anche attraverso gli stessi consigli di rappresentanza. Questo dibattito, sebbene si presenti in forme meno veementi rispetto al passato, assume oggi una nuova rilevanza in ragione delle incidenze sul mondo militare delle istanze modernizzatrici di una società in continua evoluzione, tra le quali il definitivo passaggio del comparto difesa dal reclutamento di leva a quello professionale. In questo contesto, mentre i vertici militari sono concordi nel mantenere pressoché inalterato l'attuale modello, nel personale un fronte moderato si contrappone ad

un fronte progressista senza mai arrivare ad una sintesi soddisfacente per entrambi. Il primo fronte si compone di chi vuole riformare più o meno in profondità l'attuale sistema interno di rappresentanza, il secondo invece preme verso il riconoscimento di circoscritti diritti sindacali.

Gli ultimi orientamenti degli stati maggiori si dimostrano favorevoli ad una generica apertura che consenta ai delegati di poter rappresentare e sostenere in modo più incisivo le proposte in materia di trattamento economico, ma senza che questo comporti in alcun caso lo scivolamento del sistema verso forme che, effettivamente, si tradurrebbero in una sostanziale trasformazione dell'attuale potere di concertazione in contrattazione. I vertici paventano che una soluzione di questo genere implicherebbe la sindacalizzazione della Rappresentanza Militare, cosa assolutamente in contrasto con la configurazione dell'istituto come organismo interno alle Forze armate.

Come già accennato, diversamente dall'orientamento unitario e coeso degli stati maggiori, le attuali posizioni espresse dagli organismi di rappresentanza centrali si presentano divergenti con alcune posizioni che propendono per mantenere l'attuale configurazione interna della R.M., proponendone una rivisitazione attraverso l'allargamento delle prerogative e il riconoscimento di un più incisivo ruolo negoziale e altre posizioni a favore dell'opzione sindacale di tipo circoscritto, ossia con ambiti di competenza limitati e senza diritto di sciopero, al pari di quanto concesso agli appartenenti delle forze di polizia ad ordinamento civile.

Nell'ambito di questo dibattito politico merita rilevare che solo dal 1996 ad oggi si contano più di 35 disegni di legge sul tema della R.M., ognuno con l'obiettivo di riformare oppure superare l'attuale sistema di rappresentanza, ciononostante nessuno di essi è mai giunto al vaglio definitivo del parlamento. Ciò è indicativo della particolare importanza della tematica, ma anche della grande difficoltà nel trovare un punto di equilibrio soddisfacente che

ricomprensione le posizioni delle amministrazioni con quelle del personale. Tali progetti legislativi, in cui si sono cimentate tutte le forze politiche dell'arco parlamentare, hanno proposto soluzioni rappresentative molto differenti: dalla libertà sindacale circoscritta e limitata, ad una vasta serie di proposte ibride che tentavano di coniugare i poteri di contrattazione o il ruolo di parte sociale con la struttura della R.M., fino a disegni di legge conservatori che in alcuni casi risultavano, agli occhi del personale, persino regressivi rispetto alla presente configurazione dell'istituto.

Nel corso della 16^a legislatura lo Stato Maggiore Difesa si è pronunciato positivamente in merito ai progetti legislativi più conservatori presentati in Senato, mentre è rimasto perplesso circa il ruolo di parte sociale assegnato alla R.M. da parte del D.d.L. presentato dal PD, così come l'apertura verso l'associazionismo senza preventivo assenso del Ministro della Difesa proposta nello stesso progetto legislativo.²³ Categorica è stata la posizione sull'associazionismo espressa dai vertici dei Carabinieri, i quali hanno mostrato sostegno verso *“le istanze di riforma attualmente all'attenzione del legislatore, a patto che esse tengano conto della necessità di escludere qualsiasi ipotesi associazionistica esterna”*²⁴.

E' da rilevare, inoltre, che l'ipotesi dell'ampliamento dei poteri della R.M. fino a ricomprendere quello di contrattare è stata stigmatizzata in passato dai vertici militari come *“un mostruoso errore giuridico [...] Se tutto il Parlamento dovesse approvare il progetto, significherebbe sconvolgere radicalmente le Forze armate”. [...] è assurdo dare corpo e potere sindacale ad un organismo interno, capace quindi di contrapporsi alla linea gerarchica, alla quale spetta di diritto decidere sull'operatività delle nostre strutture”*²⁵. In queste parole emerge chiaro il nocciolo problematico che rende così arduo riformare l'istituto della R.M., appare la contraddizione insita nell'assetto

²³ Intervento del rappresentante dello Stato Maggiore della Difesa, cit., pag. 6.

²⁴ Audizione al senato del Comandante Generale dei Carabinieri, Legislatura 16^o - 4^a Commissione permanente - Resoconto sommario n. 111 del 03/02/2010.

²⁵ Umberto Rosso, *L'ira dei generali sui sindacalisti con le stellette...*, articolo su Repubblica - 12 ottobre 1993, pag. 9.

precipuo di questo tipo di rappresentanza: fornire ad essa poteri quali quello di contrattazione o di parte sociale significa, per le gerarchie, stravolgere l'organizzazione militare che rischia di avere una direzione bicefala, formata dall'autorità dei vertici e da una rappresentanza interna del personale, che se dotata di maggiori poteri potrebbe contrapporsi alla prima.

Da queste considerazioni emerge che per i vertici delle FF.AA. riformare la R.M. militare non può risolversi semplicemente nell'accordare un certo grado poteri di tipo sindacale senza snaturare la struttura rappresentativa interna e destabilizzare l'ordinamento militare. La scelta della rappresentanza interna ha quindi, come suo corollario, organismi con poteri limitati meramente propositivi.

Anche nel personale non mancano forti critiche verso questi progetti di ibridazione che cercano di avvicinare la R.M. al sindacato, lasciando però inalterate quelle caratteristiche che tolgono credibilità ed efficacia alla rappresentanza:

Gravare la rappresentanza dei militari della responsabilità e del compito istituzionale di assumere la valenza di parte sociale o comunque di controparte dei lavoratori, senza che non vengano riconosciute tutte le garanzie che accompagnano la pienezza dell'espletamento del mandato dei delegati, significa senza dubbio, creare un alibi ed una finzione di effettiva tutela e rappresentatività, il cui nocumento si pone come direttamente ed esponenzialmente proporzionale al potere conferito al sindacato di comodo. Implementare i compiti e le funzioni dell'attuale rappresentanza militare è oltremodo pericoloso qualora, contestualmente, non si impongano adeguate garanzie di autonomia, anche finanziaria, e norme di tutela dei delegati militari.²⁶

Considerata l'inconciliabilità di queste posizioni contrapposte, il dibattito non può che radicalizzarsi al punto che ogni tentativo di mediazione risulta vano.

²⁶ Citazione in Morena Soru, *La Rappresentanza Militare*, pag. 35, tratta da www.sergenti.it.

Scegliere la via conservativa significa sostanzialmente mantenere pressoché immutata l'attuale configurazione della R.M., fatto che deluderebbe le aspettative del personale e che genererebbe in esso ulteriore malcontento, mentre scegliere l'approccio riformista, conferendo maggiori poteri alla R.M., significa inimicarsi le potenti gerarchie militari, assumendosi, inoltre, il rischio politico di introdurre fattori potenzialmente destabilizzanti all'interno dell'apparato senza certezza di ottenere in cambio un miglioramento sostanziale della funzione rappresentativa dell'istituto.

4. L'esperienza sindacale nella Polizia di Stato e nelle Forze Armate europee

Diversamente da quanto previsto per i militari dalla Legge 382/78, con la smilitarizzazione della Polizia di Stato, operata con la Legge 1 aprile 1981, n. 121, è stato concesso ai suoi appartenenti di associarsi in sindacati. Questo diritto è però debitamente limitato dalla stessa legge in quanto non è consentito lo sciopero e sono comunque esclusi dalle loro competenze gli argomenti di servizio. Merita porre in evidenza, che le stesse esigenze di coesione, neutralità e operatività, che nel mondo militare sono considerate ragion sufficiente per la negazione dei diritti sindacali al personale, in Polizia sono salvaguardate ricorrendo ad un'appropriata architettura sindacale che, seppur soggetta alle predette limitazioni, garantisce comunque a questi organismi autonomia, pluralismo, democrazia e potere contrattuale, consentendo loro una migliore capacità di tutela degli interessi professionali. Questa diversa impostazione diventa particolarmente stridente per le forze di polizia ad ordinamento militare, quali i Carabinieri e la Guardia di Finanza, istituzioni che operano su un piano molto simile a quello della Polizia di Stato. In merito, i sostenitori del riconoscimento dei diritti sindacali, hanno spesso evidenziato, come a più di 30

anni dall'introduzione dell'associazionismo sindacale in un corpo armato dello Stato, organizzato secondo schemi simili a quelli militari, a cui è affidato il vitale e delicato compito della sicurezza interna della nazione, non si sia verificato nessuno degli scenari di disgregazione, deviazione, politicizzazione, interferenza negli ambiti operativi o carenza di efficacia che oggi vengono ipotizzati da chi osteggia questo tipo di rappresentanza. A dispetto di queste previsioni, si argomenta che recenti sondaggi collocano la Polizia di Stato tra le istituzioni dello Stato in cui i cittadini ripongono più fiducia²⁷, inoltre è stato constatato come con l'esperienza del sindacato nell'ambito delle forze di polizia ad ordinamento civile si sia riscontrata *“una significativa deflazione del contenzioso amministrativo, non a caso senza pari nell'ambito dell'ordinamento militare, ove è invece mancato un tale percorso di sindacalizzazione”*.²⁸

La realtà sindacale della Polizia di Stato presenta un pronunciato pluralismo con una decina di organizzazioni sindacali, tra le quali solo le più rappresentative partecipano alla contrattazione. Nella documentazione, rinvenibile sui siti web di queste associazioni, sono individuabili una propensione alla competizione e alcune divergenze di vedute fra le varie sigle, ma risulta altresì evidente la capacità di coalizzarsi in formato di cartello sindacale sui temi più importanti - come dimostrano i numerosi comunicati e iniziative congiunte - allontanando il rischio che questa configurazione plurale porti a derive centrifughe. Tali sigle contrattano al primo livello a proposito degli aspetti economici e normativi del contratto nazionale, che riguarda tutte le forze di polizia civili e militari, mentre, nel secondo livello, il potere contrattuale viene esercitato all'interno di ogni singola amministrazione in merito alla destinazione dei cosiddetti premi di

²⁷ Con riferimento al *Rapporto Italia 2013 Eurispes, La fiducia dei cittadini nelle Istituzioni (sondaggio)* : percentuale di fiducia raccolta dalle forze dell'ordine: Carabinieri 76,3%; Polizia di Stato 75%; Guardia di Finanza 71%. Altre istituzioni: Presidente della Repubblica 44,7%; scuola 48,2%, magistratura 42%, chiesa 36,6%.

²⁸ Michel Martone, *Vedette insonni sul confine (a proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di finanza)*, tratto da *ADL: Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, A. 13(2008) n. 2, pagg. 447-461.

produttività e alla normativa interna. La maggiore efficacia della contrattazione dei sindacati della Polizia di Stato, rispetto all'azione propositiva della R.M., divenne evidente alla fine degli anni 80, quando gli agenti di P.S., dopo alcune tornate contrattuali, sorpassarono economicamente carabinieri e finanzieri ottenendo salari più elevati. Questo fatto creò forti lamentele e diede luogo ad una serie di ricorsi ai quali fece seguito la sentenza della Corte Costituzionale n. 277 del 1991. Con tale pronuncia si introdusse un principio di equi-ordinazione tra le forze di polizia disponendo la parificazione del trattamento economico e della progressione di carriera. Il problema sarà definitivamente superato con il D.lgs.195/95, istitutivo del Comparto sicurezza/difesa, che introdusse l'unificazione del contratto: da quel momento in poi i benefici economici e normativi dell'azione sindacale delle polizie civili saranno estesi ai corpi di polizia militari e alle forze armate.

Da qualche anno si assiste ad un nuovo sorpasso delle polizie civili nella contrattazione di secondo livello, quale momento negoziale autonomo all'interno di ogni singola amministrazione. Sul versante economico si ottiene una distribuzione consensuale dei premi di produttività, mentre nell'ambito normativo, si registra la concertazione di alcuni aspetti della regolamentazione del rapporto d'impiego che trova collocazione nell'accordo nazionale quadro, fatto che non ha pari sul versante militare. E' in quest'ambito decentrato che la R.M., non godendo dell'indiretto supporto dei sindacati, come avviene nella negoziazione nazionale, né degli automatismi di equiparazione del contratto di categoria, arranca nello sbilanciato confronto con le rispettive amministrazioni militari. Il risultato sono decisioni che riflettono tale equilibrio di poteri, con una prevalenza delle ragioni dell'amministrazione su quelle del personale.

Spostandoci in ambito europeo, i rapporti del 2002 e del 2006 della Commissione per gli Affari Legali e Diritti Umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa riportano un quadro molto diversificato fra i vari paesi

europei circa la diffusione dell'associazionismo di matrice sindacale nelle Forze armate in Europa.²⁹ I rapporti rilevano la situazione dei diritti associativi dei militari con riferimento all'applicazione dell'art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU), il quale, pur ammettendo legittime restrizioni per le Forze armate, riconosce in ogni caso il diritto di ogni cittadino di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi.³⁰ A tal riguardo, la Commissione ha sentenziato che alcune restrizioni possono essere ammesse sul diritto alla libertà di associazione del personale militare, ma tale diritto non può mai essere puramente e semplicemente abolito.³¹ Tale organismo, esaminando la situazione complessiva dei 46 stati aderenti alla CEDU, ha riscontrato che 20 paesi³², tra i quali l'Italia, negano il diritto di associazione professionale alle loro Forze armate. Nei restanti 26 paesi, il diritto di associazione dei militari per la tutela degli interessi professionali è invece in qualche modo riconosciuto e si declina sotto varie forme: abbiamo paesi che consentono l'associazionismo sindacale con apposite limitazioni inerenti il ruolo negoziale e il diritto di sciopero, altri che consentono a queste associazioni sindacali di avere poteri contrattuali fermo restando il divieto di scioperare, altri ancora consentono l'esercizio dei diritti sindacali senza limitazioni, riconoscendo

²⁹Commissione per gli Affari Legali e Diritti Umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, report doc. 10861 *"I diritti umani dei membri delle Forze Armate"*, 24 marzo 2006 e report doc. 9518 *I Diritti di associazione per i membri del personale di carriera delle Forze Armate*, 15 luglio 2002; Documenti tratti dal sito dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa www.assembly.coe.int

³⁰ Art. 11 della Convenzione europea per la salvaguardia dei diritti dell'uomo (CEDU): 1. *"Ogni persona ha il diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire ad essi per la difesa dei propri interessi."*; 2. *"L'esercizio di questi diritti non può costituire oggetto di altre restrizioni oltre a quelle che, stabilite per legge, costituiscono misure necessarie, in un società democratica, per la sicurezza nazionale, l'ordine pubblico, la difesa dell'ordine e la prevenzione dei disordini e dei reati, per la protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non vieta che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di questi diritti da parte dei membri delle Forze Armate, della polizia o delle amministrazioni dello Stato."*

³¹Traduzione da: Commissione per gli Affari Legali e Diritti Umani dell'Assemblea Parlamentare del Consiglio d'Europa, report doc. 10861 *I diritti umani dei membri delle Forze Armate*, 24 marzo 2006, *"Certain restrictions can be placed on the right to freedom of association for military personnel, but such a right can never be purely and simply abolished."*

³² Albania, Armenia, Azerbaigian, Bosnia-Erzegovina, Croazia, Cipro, Estonia, Francia, Georgia, Grecia, Italia, Lettonia, Lituania, Moldavia, Romania, Serbia e Montenegro, Spagna, Turchia e Regno Unito.

persino l'esercizio del diritto di sciopero. In merito, è stato rilevato che il riconoscimento di una dimensione sindacale, parziale e limitata, non è andato a detrimento dell'efficienza operativa, né ha inficiato la neutralità o la coesione delle istituzioni militari, fatto che sminuisce la validità della tesi che sostiene l'inconciliabilità di sindacato e ordinamento militare. Da queste esperienze europee *“ciò che importa maggiormente rilevare è invece che la forma associativa, come soluzione è in grado di ossequiare i principi di democrazia, indipendenza, autonomia e pluralismo, senza comportare alcun problema rispetto alle preoccupazioni sulla tutela delle istituzioni democratiche, dell'ordine pubblico ed dell'ordinamento disciplinare militare”*.³³

5. La sentenza della Corte Costituzionale n. 449 del 1999

Già nella vigenza della legge n. 382/1978, fu sottoposta alla Consulta la questione di legittimità costituzionale del divieto assoluto, imposto *ex lege* in capo agli appartenenti alle Forze armate, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali esistenti. In quella occasione alcuni appartenenti alle Forze Armate avevano proposto istanza all'Amministrazione di appartenenza, al fine di essere autorizzati a costituire un'associazione a carattere sindacale tra militari o, in ogni caso, di essere autorizzati ad aderire ad altre associazioni sindacali già esistenti. A seguito del diniego dell' Amministrazione, gli stessi proposero ricorso al T.A.R. Lazio, per violazione, fra gli altri, degli artt. 2, 18,39 e 52 della Costituzione, nonché dell'art. 11 CEDU a tutela della libertà di riunione e di associazione.

Il T.A.R. Lazio, con sentenza del 29 luglio 1994, n. 1217, rigettò il ricorso, con la seguente motivazione:

³³ Enzo Trevisiol, *I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale*, cit., pag. 39-40.

considerando che il dovere di difesa della Patria costituisce specificazione del più generale dovere di fedeltà alla Repubblica e contempla, di conseguenza, il dovere militare, organizzato nelle Forze armate a presidio della indipendenza e della libertà della Nazione, ne deriva che il legislatore ordinario ben può non consentire ai militari l'esercizio indiscriminato di determinati diritti, ancorché trovino riconoscimento e garanzia costituzionale, dal momento che ciò pregiudicherebbe, in sostanza, la disciplina che, nell'ordinamento militare, rappresenta un bene giuridico degno di tutela, atteso che su di essa si fonda l'efficienza delle Forze armate e quindi, in «ultima ratio», il perseguimento di quei fini che la Costituzione solennemente tutela.³⁴

I ricorrenti proposero appello avverso detta sentenza del T.A.R. Lazio, invocando, tra l'altro, la violazione del principio di non discriminazione con riferimento alla situazione del personale della Polizia di Stato. Quest'ultima, come già detto, a seguito del riordino dell'Amministrazione di pubblica sicurezza effettuato con la Legge n. 121/1981, aveva perso la connotazione militare per assumere uno status civile e di conseguenza, venuto meno ogni ostacolo a riguardo, aveva ottenuto il riconoscimento per agli appartenenti del diritto di associarsi in sindacati.

Nell'ambito del giudizio di appello, il Consiglio di Stato, con ordinanza del 2 giugno 1998, n. 1142, sollevò, in riferimento agli artt. 3, 52, comma 3, e 39 della Costituzione, questione di legittimità costituzionale dell'art. 8, comma 1, della L. 11 luglio 1978, n. 382 (poi confluita, come detto, nell'attuale D.lgs. n. 66/2010), nella parte in cui vietava agli appartenenti alle Forze armate di costituire associazioni professionali a carattere sindacale e, comunque, di aderire ad altri sindacati esistenti.

Nell'ordinanza di rimessione, il Consiglio di Stato ritenne che la normativa denunciata violasse la Carta costituzionale, stante l'assenza di *“motivi plausibili per vulnerare, nell'ambito dell' ordinamento militare, un diritto costituzionalmente garantito”*. In

³⁴ T.A.R. Lazio, sentenza del 29 luglio 1994, n. 1217.

particolar modo, il Consiglio di Stato evidenziava come gli strumenti apprestati dal legislatore a tutela delle istanze di carattere sindacale degli appartenenti alle Forze armate (ad es. la mera partecipazione dei rappresentanti militari alla concertazione interministeriale) fossero insufficienti e comunque incompatibili con i principi della libertà di organizzazione e del pluralismo sindacale. Secondo il Consiglio, tale esclusione non sarebbe stata una conseguenza necessaria della privazione della titolarità del diritto di sciopero, come reso evidente dall'ordinamento della Polizia di Stato, nel quale l'esclusione di tale diritto coesisteva con il riconoscimento della libertà sindacale.

D'altro canto, l'esclusione di tale libertà non avrebbe potuto neppure fondarsi sull'esigenza di evitare l'indebolimento della disciplina militare, giacché le norme disciplinari non avrebbero subito alcuna modifica ove la libertà sindacale fosse stata riconosciuta. In sostanza il Consiglio di Stato dubitava della *“ragionevolezza complessiva di un sistema che da un lato conferisce separata evidenza alle istanze collettive della categoria, ma dall'altro esclude il principio della libertà sindacale senza che sembrino ricorrere motivi fondati su valori costituzionali preminenti”*.

Con la sentenza del 17 dicembre 1999, n. 449, la Corte Costituzionale dichiarò infondata la questione di legittimità costituzionale dell'art. 8 della Legge n. 382/1978 sollevata dal Consiglio di Stato. In via generale, la Corte riconobbe come *“la garanzia dei diritti fondamentali di cui sono titolari i singoli «cittadini militari» non recede (...) di fronte alle esigenze della struttura militare; sì che meritano tutela anche le istanze collettive degli appartenenti alle Forze Armate, al fine di assicurare la conformità dell'ordinamento militare allo spirito democratico”*. La Corte affermò inoltre che *“l'art. 52, terzo comma, della Costituzione parla di ordinamento delle Forze armate, non per indicare una sua (inammissibile) estraneità all'ordinamento generale dello Stato, ma per riassumere in tale formula l'assoluta specialità della funzione...”* e che la normativa dell'Ordinamento militare *“non è avulsa dal sistema generale delle garanzie costituzionali”*.

Tuttavia, nonostante queste incoraggianti premesse, secondo la Corte la configurabilità dell'ordinamento militare come *“un'articolazione dello Stato democratico non consente [...] di ritenere illegittimo il divieto posto dal legislatore per la costituzione delle forme associative di tipo sindacale in ambito militare”*, considerando altresì che la legge *de qua*, pur negando ai militari la libertà sindacale, *“conferisce loro facoltà tipiche di essa per salvaguardare le istanze collettive”*.

Quanto alla presunta disparità di trattamento fra gli appartenenti alle Forze armate e quelli della Polizia di Stato - ai quali il legislatore ha invero riconosciuto, per quanto entro precisi limiti, la libertà sindacale - la Corte osservò che *“perseguendo un delicato bilanciamento tra beni di rilievo costituzionale, il legislatore ha sì riconosciuto una circoscritta libertà sindacale, ma ciò ha disposto contestualmente alla smilitarizzazione del corpo di polizia, il quale ha, oggi, caratteristiche che lo differenziano nettamente dalle Forze armate. Non può quindi invocarsi la comparazione con la Polizia di Stato per la diversità delle situazioni poste a confronto, sì che pure la censura mossa con riferimento all'art. 3 deve essere disattesa”*.

In conclusione, la Corte dichiarò non fondata la questione sottoposta, osservando che *“la declaratoria di illegittimità costituzionale dell'art. 8 [...] aprirebbe inevitabilmente la via a organizzazioni la cui attività potrebbe risultare non compatibile con i caratteri di coesione interna e neutralità dell'ordinamento”*.

Conseguentemente, il Consiglio di Stato, con sentenza del 10 agosto 2000, n. 4439, rigettò il suddetto appello, ritenendolo infondato alla luce di quanto statuito e ritenuto dalla Corte costituzionale.

Per alcuni osservatori la Corte Costituzionale ha espresso in quell'occasione un giudizio di valore, ovvero, ha attribuito giuridicità a ciò che è mera opinione.³⁵ La Corte, nella sentenza ha affermato che *“il legislatore ha sì riconosciuto una circoscritta libertà sindacale alla Polizia di Stato, ma ciò ha disposto contestualmente alla*

³⁵ Cfr. Cleto Iafrate, *Superata la sentenza 449/99 che ha negato ai militari il diritto di costituire associazioni professionali*. Articolo pubblicato su www.ficiesse.it.

smilitarizzazione di tale Corpo, il quale ha, oggi, caratteristiche che lo differenziano nettamente dalle Forze armate". Tale analisi critica sostiene che il Giudice Costituzionale non ha tenuto conto dell'art. 3, 1° comma della L. 181/1981, per il quale *"L'Amministrazione della Pubblica Sicurezza è civile ed ha un ordinamento speciale"*. In altre parole, la Corte ha ignorato che sia la Polizia di Stato che le forze di polizia militarmente organizzate e le FF.AA. hanno un ordinamento "speciale" finalizzato allo svolgimento di un servizio "speciale".

Tale pronuncia ha sollecitato un'analisi giuridica condotta dal giuslavorista Michel Martone³⁶ sulla compatibilità di un ordinamento, riconosciuto e valorizzato dalla nostra Carta Fondamentale, come quello militare ed altri ordinamenti, parimenti riconosciuti e valorizzati dal legislatore costituzionale³⁷ come quello c.d. "intersindacale".³⁸ Ordinamento quest'ultimo che, in quanto fondato su un sistema di contrattazione collettiva che promana dall'autonomia negoziale delle parti sociali³⁹, esprime una maggior "leggerezza" rispetto all'ordinamento generale, quanto rispetto a quello militare presidiato e reso pesante dal riferimento costituzionale al sacro dovere di difesa della patria.

Questa riflessione ha portato ad ipotizzare un certo grado di adattabilità dell'ordinamento militare alle logiche, di organizzazione, ma, soprattutto, di azione, dell'ordinamento intersindacale, muovendo dai margini di "apertura" rinvenibili nella pronuncia della Corte Costituzionale n. 499 del 1999, ed utilizzando, come alimento della tesi possibilista, il paradigma del processo storico di sindacalizzazione del pubblico impiego e delle Forze di Polizia ad

³⁶ Michel Martone, *Vedette insonni sul confine*, cit..

³⁷ La tematica della relazione tra ordinamenti è stata autorevolmente affrontata, in dottrina, da Santi Romano, *"L'ordinamento giuridico"*, Firenze, 1966 e Gino Giugni, *"Introduzione allo studio dell'autonomia privata collettiva"*, Milano, 1960. Per ulteriori approfondimenti in proposito si rinvia a Michel Martone, *"Governo dell'economia e azione sindacale"*, nel *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Galgano, XLII, Padova, 2006.

³⁸ La teoria dell'ordinamento intersindacale risale all'opera di Gino Giugni e si ritrova, in particolare, nell'*"Introduzione allo studio dell'autonomia privata collettiva"*, Milano, 1960.

³⁹ Michel Martone, *"Governo dell'economia e azione sindacale"*, nel *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Galgano, XLII, Padova, 2006.

ordinamento civile. Viene rilevato come nel rigoroso approdo della sua pronuncia, la Corte Costituzionale ha altresì affermato la “inclusione” e la non “estraneità” dell’ordinamento militare nell’ordinamento statale generale dello Stato⁴⁰, sottolineando, forse involontariamente, che sia l’ordinamento militare sia quello sindacale si trovano, ciascuno nel proprio ambito, in quella relazione che Santi Romano definiva di “superiorità” sì, ma anche di “correlativa dipendenza” da un terzo ordinamento od istituzione che li sovrasta, li coordina e li assorbe: lo Stato.⁴¹

Martone ne conclude, che la richiamata pronuncia costituzionale contiene un messaggio, recondito ma “progressista”, secondo cui *nessun ordinamento, neppure quello militare, è definitivamente impermeabile alle logiche della evoluzione interna dell’ordinamento statale, che a loro volta riflettono quelle della società.*⁴² Dunque nulla vieta che un ordinamento, nato sotto l’egida di un presidio positivo e costituzionale, possa aderire alle dinamiche sociali, evolvendosi di conseguenza: ed infatti, alla lunga, e come è stato dimostrato con la piena e compiuta affermazione dei diritti sindacali nel pubblico impiego e la (pur parziale e graduale) sindacalizzazione delle Forze di Polizia ad ordinamento civile, è l’evoluzione sociale a prevalere sulle posizioni conservatrici. Un processo di sindacalizzazione può compiutamente realizzarsi anche nell’ambito delle Forze armate, senza che sia di ostacolo a tale aspirazione la matrice militare dell’ordinamento, questo *“purché sia mantenuta ferma la distinzione di status tra militare e cittadino, ed anzi assicurando, proprio in tal modo, il riconoscimento di una più compiuta cittadinanza”*.⁴³

⁴⁰ Come, del resto, è sempre stato per Santi Romano, con riferimento a tutti gli ordinamenti: “L’ordinamento giuridico”, Firenze, 1966.

⁴¹ Santi Romano, *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. Orlando, I, Milano, 1900, 118 ss., 145 ss.

⁴² Michel Martone, *Vedette insonni sul confine*, cit., pag. 451.

⁴³ Michel Martone, *ib.*, pag. 460.

6. Aperture nella giurisprudenza CEDU verso il riconoscimento delle libertà sindacali al personale militare

Per alcuni studiosi⁴⁴, gli sviluppi interni al sistema del Consiglio d'Europa cui abbiamo assistito nell'ultimo decennio, hanno finito con l'attrarre - potrebbe dirsi a pieno titolo - la Convenzione europea dei diritti dell'uomo e la Corte europea dei diritti nel solco del costituzionalismo moderno, facendone un oggetto privilegiato di riflessione non più relegato al solo ambito dei cultori del diritto internazionale.⁴⁵

Ai fini della nostra analisi, proprio spostandoci in questa dimensione sovranazionale del diritto e della correlata giurisprudenza è possibile sostenere la tesi che le disposizioni contenute nell'art. 1475, comma 2, del D.lgs. n. 66/2010, le quali impongono ai militari il divieto di *“costituire associazioni professionali a carattere sindacale o aderire ad altre associazioni sindacali”* potrebbero essere interpretate come una violazione dell'art. 11 CEDU, nella parte in cui esso garantisce il diritto alla libertà di associazione e il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati o di aderirvi per la tutela dei propri interessi perché il divieto, imposto dalla legge, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali già esistenti. La portata di questa scelta negazionista del legislatore italiano può inoltre essere intesa, alla luce della giurisprudenza della Corte EDU, come una restrizione assoluta all'esercizio della libertà sindacale in capo agli appartenenti alle forze armate che travalica le concrete possibilità - concesse al par. 2 dell'art. 11 CEDU - di imporre dei limiti all'esercizio di tali diritti per alcune categorie di lavoratori tra i quali il personale delle Forze armate.

⁴⁴ Si veda in proposito Barbara Randazzo, *Il giudizio dinanzi alla corte europea dei diritti: un nuovo processo Costituzionale*, Rivista Associazione italiana Costituzionalisti N°: 4/2011 e G. Raimondi, *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli, 2008.

⁴⁵ Come già promette, sebbene in una prospettiva più comparatistica, il lavoro di O. Pollicino e V. Sciarabba, *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, II, a cura di L. Mezzetti, Padova 2011.

A sostegno di tale tesi si è creato un orientamento pressoché costante nelle pronunce della Corte EDU che verrà esposto nei passi successivi.

L'art. 11 CEDU recita:

Libertà di riunione e di associazione

1. Ogni persona ha diritto alla libertà di riunione pacifica e alla libertà d'associazione, ivi compreso il diritto di partecipare alla costituzione di sindacati e di aderire a essi per la difesa dei propri interessi.
2. L'esercizio di questi diritti non può essere oggetto di restrizioni diverse da quelle che sono stabilite dalla legge e che costituiscono misure necessarie, in una società democratica, alla sicurezza nazionale, alla pubblica sicurezza, alla difesa dell'ordine e alla prevenzione dei reati, alla protezione della salute o della morale e alla protezione dei diritti e delle libertà altrui. Il presente articolo non osta a che restrizioni legittime siano imposte all'esercizio di tali diritti da parte dei membri delle Forze armate, della polizia o dell'amministrazione dello Stato.

La libertà di associazione è da considerarsi in stretta connessione alla società democratica, con la conseguenza che *"il modo in cui la legislazione nazionale sancisce la libertà e la sua applicazione pratica da parte delle autorità rivelano lo stato della democrazia nel paese interessato"*.⁴⁶ Un legame, questo con la democrazia, che riguarda l'intera fenomenologia dei rapporti associativi, posto che *"è naturale che, quando una società civile funziona in modo sano, la partecipazione dei cittadini al processo democratico è in larga misura raggiunta attraverso l'appartenenza ad associazioni in cui essi possano integrarsi tra loro e perseguire collettivamente obiettivi comuni"*.⁴⁷

Alla libertà di associazione, nell'interpretazione della Corte EDU, è correlata la libertà sindacale, la quale è per l'appunto da considerarsi come *"una forma o uno*

⁴⁶ cfr., a titolo esemplificativo, *Caso del Partito repubblicano russo c. Russia*, sentenza 12 aprile 2011, § 75: trad. di *"the way in which national legislation enshrines this freedom and its practical application by the authorities reveal the state of democracy in the country concerned"*.

⁴⁷ *Gorzelik c. Polonia [GC]*, sentenza 17 febbraio 2004, § 92: trad. it. di *"it is only natural that, where a civil society functions in a healthy manner, the participation of citizens in the democratic process is to a large extent achieved through belonging to associations in which they may integrate with each other and pursue common objectives collectively"*.

speciale aspetto della libertà di associazione".⁴⁸ La libertà sindacale realizza compiutamente quegli obiettivi di democrazia perseguiti dalla libertà di associazione nel suo complesso, consentendo così un'effettiva integrazione tra diritti di natura sociale ed economica e diritti di natura civile e politica.

L'importanza rivestita dalla libertà sindacale all'interno del fenomeno associativo è stata ripetutamente riconosciuta dalla Corte EDU, la quale ha precisato che i principi enucleati nell'art. 11, par. 1, CEDU, non sono ridondanti e che gli Stati contraenti devono consentire e rendere possibile le garanzie della Convenzione in merito alla libertà di tutelare gli interessi professionali degli appartenenti alle organizzazioni sindacali attraverso l'azione sindacale, l'autonoma gestione e lo sviluppo di questi organismi.⁴⁹

L'art. 11 sancisce, tra l'altro, il diritto per i sindacati di darsi proprie norme e di amministrarsi autonomamente⁵⁰ e il principio, da ritenersi implicito in tale articolo, del pluralismo sindacale, ossia il divieto di istituire sindacati di stato e di inquadrare i lavoratori in strutture pubblicistiche⁵¹. Secondo i giudici di Strasburgo, grava inoltre in capo allo Stato non solo l'obbligo di astenersi dal porre in essere interferenze illegittime con il godimento della libertà di associazione, ma anche l'obbligo di adottare tutte le misure necessarie al fine di assicurarne l'effettivo godimento.⁵²

Tuttavia la libertà di associazione in senso ampio intesa, pur costituendo uno dei presupposti essenziali per la realizzazione di una effettiva democrazia, non ha portata assoluta ed illimitata. Al pari di altri diritti di libertà sanciti dalla Convenzione, la libertà *de qua* può essere soggetta a limiti e restrizioni in virtù di esigenze preminenti individuate dall'art. 11, par. 2, CEDU. Secondo un

⁴⁸ *Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, sentenza 12 novembre 2008, § 109; *Unione nazionale della polizia belga c. Belgio*, sentenza 27 ottobre 1975, § 38: trad. it. di "*one form or a special aspect of freedom of association*".

⁴⁹ Cfr. *Tüm Haber Sen and Çinar*, sentenza 21 febbraio 2006, § 28.

⁵⁰ Cfr. *Case of Associated Society of Locomotive Engineers & Firemen c. Regno Unito*, sentenza 27 febbraio 2007, § 38.

⁵¹ Cfr. *Young, James e Webster c. Regno Unito*, sentenza 13 agosto 1981, § 63.

⁵² Cfr. *Ouranio Toxo e altri c. Grecia*, sentenza 20 ottobre 2005, § 36 ss..

orientamento consolidato della Corte EDU, infatti, è ammesso che, quando una associazione, attraverso le sue attività o le intenzioni che abbia espressamente o implicitamente dichiarato nel suo programma, mette in pericolo le istituzioni dello Stato o i diritti e le libertà altrui, l'articolo 11, riconosce allo Stato il potere di proteggere tali istituzioni e persone.⁵³

Comunque affinché le restrizioni in via generale alla libertà di associazione siano ammissibili ai sensi del citato art. 11, par. 2, CEDU, esse debbono soddisfare tre requisiti. Il primo è quello della legalità. E' in sostanza necessario che il relativo provvedimento impositivo abbia sufficiente base legislativa, cui si aggiunge l'ulteriore condizione della c.d. qualità di legge, ossia la sufficiente conoscibilità e chiarezza della normativa nazionale. Soddisfatto il requisito della legalità, occorre valutare se la restrizione persegua uno degli scopi legittimi previsti dal medesimo par. 2. Inoltre occorre sempre tener presente che la Corte ha sentenziato che le limitazioni ivi previste debbono essere interpretate restrittivamente.⁵⁴ Analogamente ha precisato che il potere degli Stati contraenti di applicare limitazioni *“deve essere usato con parsimonia, eccezioni al diritto alla libertà di associazione devono essere interpretate restrittivamente e solo ragioni convincenti pressanti possono giustificare restrizioni a tale libertà”*.⁵⁵ A ciò si aggiunge che *“nel determinare se esiste una necessità ai sensi del paragrafo 2 delle presenti disposizioni della Convenzione, gli Stati membri hanno solo un limitato margine di apprezzamento, che va di pari passo con una rigorosa supervisione europea che abbraccia sia la legge che le decisioni sulla sua applicazione, comprese quelle provenienti dai tribunali indipendenti”*.⁵⁶ Un simile approccio restrittivo si rende ancor più necessario alla luce del ruolo essenziale svolto dalla libertà di

⁵³ Cfr. *Caso del Partito repubblicano russo c. Russia*, cit., § 76.

⁵⁴ Cfr. *mutatis mutandis, Case of Stankov and the United Macedonian Organisation Ilinden c. Bulgaria*, sentenza 2 ottobre 2001, § 84.

⁵⁵ *Caso del Partito repubblicano russo c. Russia*, cit., § 76: trad. it. di *“must be used sparingly, as exceptions to the rule of freedom of association are to be construed strictly and only convincing and compelling reasons can justify restrictions on that freedom”*.

⁵⁶ *ibidem; Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 119, *Sidiropoulos e altri c. Grecia*, sentenza 10 luglio 1998, § 40.

associazione ai fini del buon funzionamento della democrazia.⁵⁷ Dopo aver vagliato la legalità e la necessità dell'interferenza dello Stato contraente nel godimento della libertà *de qua*, occorre, infine, valutare se, “*alla luce del caso nel suo insieme (...) [l'interferenza] era proporzionata allo scopo legittimo perseguito e se le ragioni addotte dalle autorità nazionali per giustificarla sono pertinenti e sufficienti*”.⁵⁸

Ad ogni modo, sebbene agli Stati sia permesso apporre in via generale *ex art. 11 CEDU*, l'ultima frase del par. 2, “restrizioni legittime” all'esercizio dei diritti precedentemente enunciati da parte di tre categorie di lavoratori statali particolarmente qualificati: membri delle Forze armate, della polizia e dell'amministrazione dello Stato, la Corte EDU d'altra parte non ha mancato di rilevare come i membri dell'amministrazione statale non debbano essere di per sé esclusi dal campo di applicazione dell'art. 11 CEDU semplicemente in ragione della natura pubblica del proprio rapporto di lavoro.⁵⁹ A questa impostazione consegue come già ribadito in altre pronunce che la portata della clausola speciale di restrizione della libertà sindacale prevista dall'ultima frase dell'art. 11, par. 2, CEDU deve essere interpretata ed applicata restrittivamente.

Posto che per la Corte EDU, non esiste alcuna distinzione “*tra le funzioni di uno Stato contraente come detentore del potere pubblico e delle sue responsabilità come datore di lavoro. L'articolo 11 non fa eccezione a questa regola*”.⁶⁰ Conseguentemente, lo Stato – in qualità di datore di lavoro – “*è tenuto a rispettare la libertà di riunione e di associazione, fatta salva la possibilità di imporre restrizioni legali nel caso dei membri delle sue forze armate, della polizia o dell'amministrazione*”.⁶¹

Quanto alle specifiche restrizioni di cui al secondo *alinea* del par. 2, secondo la Corte, esse devono essere intese restrittivamente e devono pertanto trovare un

⁵⁷ *Gorzelik c. Polonia [GC]*, cit., § 92.

⁵⁸ *ex multis, Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 119.

⁵⁹ *Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 107.

⁶⁰ *Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 109. Trad. it. di “*between the functions of a Contracting State as holder of public power and its responsibilities as employer. Article 11 is no exception to that rule*”.

⁶¹ *ibidem; TİM Haber Sen and Çinar*, cit., § 29. Trad. it. di “*is bound to respect freedom of assembly and association, subject to the possible imposition of lawful restrictions in the case of members of its armed forces, police or administration*”

limite nel consentire l'esercizio del diritto in questione. Queste restrizioni non devono compromettere l'essenza stessa del diritto di organizzazione.⁶² Conseguentemente, affinché tali restrizioni siano ammissibili, occorre che esse: 1) siano "legittime", ossia perseguano "un'imperiosa esigenza sociale"; e 2) non incidano sugli elementi essenziali della libertà sindacale, ovvero su quegli elementi senza i quali tale libertà sarebbe svuotata di ogni significato. La presenza di questi due requisiti rafforza la tesi secondo cui le restrizioni eventualmente previste dagli Stati all'esercizio dei diritti sanciti dall'art. 11 CEDU non devono, dunque, avere carattere di divieto assoluto. Con riferimento al primo requisito – ovvero la legittimità –, la Corte ha precisato che *"per essere legittima (...), una restrizione deve essere in conformità con la legislazione nazionale e priva di arbitrarietà"*.⁶³ A tal proposito, la sola previsione della restrizione da parte di una norma non costituisce di per sé una giustificazione sufficiente ed accettabile; conseguentemente, è dovere dello Stato di dimostrare la legittimità di qualsiasi restrizione al diritto di organizzarsi delle persone.⁶⁴ Quanto al secondo requisito, ossia che le limitazioni imposte non colpiscano i fondamenti della libertà sindacale occorre che le restrizioni non incidano su *"gli elementi essenziali della libertà sindacale, senza i quali tale libertà diventerebbe priva di sostanza"*.⁶⁵

Allo stato attuale, la Corte individua quali elementi essenziali della libertà sindacale, *"il diritto di formare e aderire ad un sindacato (...), il divieto di accordi chiusi (...) e il diritto di un sindacato a cercare di convincere il datore di lavoro a sentire quello che ha da dire a nome dei suoi membri (...)"*.⁶⁶ Tuttavia la Corte aggiunge una precisazione fondamentale, e cioè che tale elencazione non è da intendersi come "chiusa".

⁶² *Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 97.

⁶³ *Rekényi c. Ungheria*, sentenza 20 maggio 1999, § 59. Trad. it. di *"to be 'lawful' (...), a restriction must be in accordance with the national law and devoid of arbitrariness"*.

⁶⁴ Cfr. *mutatis mutandis*, *Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 87.

⁶⁵ Cfr. *Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 144. Trad. it. di *"the essential elements of trade-union freedom, without which that freedom would become devoid of substance"*.

⁶⁶ per tutti, *Demir e Baykara c. Turchia [GC]*, cit., § 145. Trad. it. di *"the right to form and join a trade union (...), the prohibition of closed-shop agreements (...) and the right for a trade union to seek to persuade the employer to hear what it has to say on behalf of its members (...)"*.

L'evoluzione di tale espressione è destinata a procedere in armonia con l'evolversi della situazione del mondo del lavoro. In particolar modo, *“a questo proposito è opportuno ricordare che la Convenzione è uno strumento vivo che deve essere interpretata alla luce delle condizioni attuali, e in conformità con gli sviluppi nel diritto internazionale, in modo da riflettere il sempre più elevato standard richiesto nel settore della tutela dei diritti umani, e perciò necessita di una maggiore fermezza nel valutare le violazioni dei valori fondamentali delle società democratiche. In altre parole, le limitazioni ai diritti devono essere interpretate restrittivamente, in modo tale da dare protezione pratico ed efficace per i diritti umani”*.⁶⁷ Sostanzialmente in relazione alle restrizioni in parola gli stati pur essendo in linea di principio liberi di decidere quali misure intendono adottare al fine di garantire il rispetto dell'articolo 11, hanno l'obbligo di tener conto degli elementi ritenuti essenziali dalla Corte.⁶⁸

Alla luce delle massime sopraesposte, nemmeno l'esistenza degli organismi della R.M. può costituire una scusante per negare la necessità del riconoscimento della libertà sindacale. Difatti il sistema istituito ai sensi del D.lgs. n. 66/2010 appare profondamente incompleto e, lungi dal proporsi come stato di avanzamento embrionale del fenomeno sindacale, è di quello stesso fenomeno la totale negazione. Tali organi – i quali comportano il sacrificio dei principi della libertà di organizzazione sindacale, del potere di contrattazione e del pluralismo sindacale, elementi essenziali e connaturati alla nozione stessa di libertà sindacale – non sono in alcun modo equiparabili ai sindacati così come interpretati della Corte EDU e non possono costituire una valida alternativa rispetto alla privazione assoluta della libertà sindacale.

⁶⁷ *ex multis, Demir e Baykara c. Turchia [GC], cit., § 146; mutatis mutandis, Refah Partisi (the Welfare Party) e altri c. Turchia [GC], sentenza 13 febbraio 2003, § 100.* Trad. it. di *“in this connection it is appropriate to remember that the Convention is a living instrument which must be interpreted in the light of present-day conditions, and in accordance with developments in international law, so as to reflect the increasingly high standard being required in the area of the protection of human rights, thus necessitating greater firmness in assessing breaches of the fundamental values of democratic societies. In other words, limitations to rights must be construed restrictively, in a manner which gives practical and effective protection to human rights”*.

⁶⁸ Cfr. *Demir e Baykara c. Turchia [GC], cit., § 35.*

Per concludere, per quanto premesso nei passi precedenti, il divieto, imposto dalla legge, di costituire associazioni professionali a carattere sindacale o di aderire ad associazioni sindacali già esistenti costituisce, alla luce della interpretazione offerta dalla giurisprudenza della Corte EDU, una restrizione assoluta all'esercizio della libertà sindacale, da parte degli appartenenti alle Forze armate, incompatibile con l'art. 11 CEDU che non risponde né ad una prevalente finalità di interesse generale, né può giustificarsi alla luce delle specificità proprie dei corpi militari dello Stato ai sensi dell'ultima frase dell'art. 11, comma 2. Tutto questo configurerebbe una violazione della CEDU che potrebbe consentire al giudice nazionale investito della questione di sollevare un incidente di costituzionalità (vgs. sentenze 348 e 349 del 2007 della Corte Costituzionale) oppure, in caso di esito negativo, esauriti i rimedi interni, permetterebbe di investire del caso la stessa Corte di Strasburgo. In merito a questa tipologia di contenzioso, con il recente protocollo n. 16 alla Convenzione, siglato il 1 ottobre 2013, al fine di diminuire il crescente numero dei ricorsi sovranazionali è stato attribuito alla Corte Costituzionale la facoltà di richiedere un parere non vincolante alla Corte EDU.

In merito alla promozione di un eventuale contenzioso, c'è da dire che ai sensi dell'art. 46 CEDU gli Stati contraenti hanno assunto l'impegno di conformarsi alle sentenze definitive della Corte, che sono quelle rese dalla Grande Camera ovvero quelle delle singole Camere se le parti non richiedono il rinvio alla Grande Camera (artt. 42 e 44). La Convenzione attribuisce il compito di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze definitive al Comitato dei Ministri (art. 46 § 2), potere che caratterizza il sistema di tutela della Convenzione.⁶⁹ Il Comitato ha potere di sorveglianza sull'esecuzione delle sentenze con riguardo sia alle misure riparatorie, sia alle condanne che concedono un'equa

⁶⁹ Si v. E. Lambert Abdelgawad, *L'exécution des arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Strasbourg, 2008.

soddisfazione; grava, infatti, sullo Stato interessato l'onere di informare il Comitato circa le misure assunte, quelle individuali (come ad es. la riapertura di un processo, la concessione di un permesso di soggiorno, di un'autorizzazione) e quelle di carattere generale volte a prevenire nuove violazioni (come l'abrogazione di una legge o l'approvazione di una riforma legislativa)⁷⁰. In caso di constatazione di una violazione, infatti, lo Stato convenuto ha l'obbligo giuridico non soltanto di versare agli interessati le somme liquidate a titolo di equa soddisfazione ai sensi dell'art. 41 CEDU, ma anche di adottare le misure generali e, se del caso, individuali necessarie. La giurisprudenza europea ha in più occasioni ribadito che le sentenze della Corte hanno una natura essenzialmente dichiarativa, lo Stato resta libero di scegliere i modi con i quali soddisfare l'obbligo di conformazione di cui all'art. 46 CEDU, questo purché tali modi siano compatibili con le conclusioni contenute nella sentenza della Corte.

7. Considerazioni conclusive

In un ambito nel quale il servizio militare passa da adempimento di un dovere politico-giuridico ad una scelta professionale, è normale che il tema della rappresentanza dei diritti e della tutela del personale acquisti maggiore peso. Per i giovani chiamati alla leva, il problema riguardava la difesa dei loro diritti civili e il monitoraggio delle loro condizioni di vita nel breve periodo della ferma. Invece, per chi ha scelto di prestare servizio militare permanentemente, intraprendendo così un lungo percorso di carriera presso le Forze armate, si tratta della scelta di un modello rappresentativo efficace per la salvaguardia degli interessi economici e professionali che si avvicini, senza tuttavia coincidere completamente, alle forme di tutela di altre categorie di lavoratori.

⁷⁰ B. Randazzo, *Le pronunce della Corte europea dei diritti dell'uomo: effetti ed esecuzione nell'ordinamento italiano*, in *Le Corti dell'integrazione europea e la Corte costituzionale italiana*, a cura di N. Zanon, Roma- Napoli, 2006, 295 ss.

A tal riguardo, l'evidenza empirica ha ampiamente dimostrato l'utilità del sistema di relazioni sindacali nell'ambito del rapporto di lavoro pubblico, e gli effetti benefici che ha avuto la (pur limitata) sindacalizzazione delle Forze di Polizia ad ordinamento civile. Non a caso, e per motivi intuibili, i dati sul contenzioso evidenziano una vertenzialità della categoria assai accentuata rispetto ai settori già investiti da un processo di (piena o parziale) sindacalizzazione; inoltre, l'esperienza di alcuni paesi europei insegna che il riconoscimento di una autentica dimensione sindacale nel contesto delle Forze Armate non è andato a detrimento dell'efficienza lavorativa.

Tra l'altro, numerose ricerche sociologiche tendono a dimostrare come, in un'organizzazione di lavoro, la rappresentanza delle istanze degli organizzati non è mai di per sé causa di disservizio, ed anzi può divenire fattore di miglioramento di quello stesso servizio.⁷¹ Da questa visuale, il dibattito intorno al sistema di rappresentanza rimanda a sua volta all'imperativo della maggiore considerazione della soggettività del personale. Secondo autorevoli studiosi la futura efficienza dello strumento militare passerà attraverso la valorizzazione della individualità dei singoli militari e attraverso la capacità di soddisfare i loro bisogni sempre più strutturati, non solo materiali ma anche simbolici e di autorealizzazione.

La Rappresentanza militare, un istituto per molti versi innovativo per il contesto storico in cui fu introdotto, oggi segna il passo di fronte alle nuove esigenze del personale militare professionista. Si è potuto constatare che tutte le inadeguatezze insite in tale modello non consentono a questi organismi di diminuire l'aleatorietà e l'incertezza della vita lavorativa attraverso un'efficace capacità di regolamentare con la contrattazione i vari aspetti del rapporto d'impiego. Se nel passato la sopravvivenza di tale modello rappresentativo è stata

⁷¹ Si veda in proposito: Fabrizio Battistelli, *Soldati: Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping*, Franco Angeli, Milano, 1996; Fabrizio Battistelli, Teresa Ammendola, Lorenzo Greco, *Manuale di sociologia militare*, Franco Angeli, Milano, 2008; Guido Sertorio, Marina Nuciari, *Nuovi soldati per nuove missioni. Studio di un caso*, cit..

garantita attraverso l'ininterrotta erogazione di risorse economiche per la retribuzione e la carriera del personale del comparto, oggi, in un mutato scenario, in cui, per via della congiuntura economica negativa e di un ingente debito pubblico, lo Stato tende a essere meno generoso di un tempo, questi delicati equilibri tendono a incrinarsi.

Nella nostra analisi, abbiamo richiamato delle considerazioni, in ordine alla comune appartenenza dell'ordinamento sindacale e di quello militare all'unico e comune ordinamento statale, considerazioni fatte proprie dalla Consulta con la più volte citata sentenza del 1999, la quale lascia spiragli per una astratta compatibilità tra i due ordinamenti speciali (militare ed intersindacale) nell'ambito dell'unico, e comune, ordinamento dello Stato. Pertanto, sulla base di tali premesse è lecito ipotizzare la possibilità di giungere ad un virtuoso compromesso sul riconoscimento delle facoltà autentiche e tipiche del sistema sindacale, senza in alcun modo compromettere la funzionalità delle FF.AA., né indebolire il presidio dell'art. 52 della Costituzione, tracciando, di conseguenza, un percorso analogo a quello meritoriamente, e fruttuosamente, intrapreso dalle Forze di Polizia ad ordinamento civile, con la medesima gradualità nei tempi, e parzialità nei contenuti.

Un ulteriore elemento rinvenuto a favore dell'apertura verso le libertà sindacali è racchiuso nella più recente giurisprudenza CEDU che consente di acclarare la portata del contrasto tra il divieto assoluto imposto ai militari e l'art. 11 CEDU che prevede al massimo limitazioni all'esercizio dei diritti sindacali da applicarsi in senso restrittivo. Queste pronunce, alla luce del nuovo e rafforzato ruolo della Corte EDU, possono rappresentare un prezioso appiglio per chi voglia tentare la via di un contenzioso i cui esiti non sono per nulla scontati.

Tuttavia, affinché un percorso di parziale riconoscimento delle libertà sindacali non sfoci nel semplice rivendicazionismo, occorre anche che vi sia la consapevole disponibilità negli appartenenti alle FF.AA. a sopportare i relativi

oneri, ad esempio in termini di partecipazione democratica, responsabilità e autofinanziamento, che fanno da contraltare agli innegabili vantaggi di un processo di autentica (benché graduale e parziale) sindacalizzazione.

Oggi le Forze armate, organizzazioni che oscillano tra passato e futuro, tra il richiamo a un'irrinunciabile costellazione di valori etici e le esigenze della modernità, si trovano di fronte alla necessità di mantenere elevati gli standard qualitativi del servizio fornito alla collettività e al contempo rendere attraente l'ingresso in un'organizzazione che non può più contare sull'inesauribile bacino della leva obbligatoria. Da questo punto di vista, la questione del modello di rappresentanza del personale può anche essere riproposto in termini nuovi, in relazione sia alle sfide poste dalla globalizzazione sia alla necessità di attrarre giovani in grado di accrescere la complessiva qualità dello strumento militare.

Per queste ragioni, trincerarsi in un fortilizio ideologico che non tiene conto delle nuove esigenze di partecipazione e rappresentatività del personale o delle ambizioni, valori e bisogni dello stesso, serve a poco. Alla lunga, come l'esperienza storica ci ha mostrato, questi arroccamenti difensivi, apparentemente inespugnabili, cedono di fronte alle dinamiche della società, a dimostrazione che, nonostante gli sforzi tesi alla conservazione, l'evoluzione sociale ha sempre la meglio sulle rigidità dogmatiche.

Bibliografia

Ambrosini M., (1996), *L'impresa della partecipazione*, Milano, Franco Angeli editore.

Arma dei Carabinieri, (2003), *La rappresentanza militare e la concertazione*, in *Rassegna dell'Arma*, n. 3/2003.

Battistelli F., (1996), *Soldati: Sociologia dei militari italiani nell'era del peace-keeping*, Milano, Franco Angeli.

Battistelli F., T. Ammendola, L. Greco, (2008) *Manuale di sociologia militare*, Milano, Franco Angeli.

Bevere A, R. Canosa, A. Galasso, G. Rochat, (1978) *Commento alla legge sui principi*, in *I diritti del soldato*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli editore.

Caforio G., M. Nuciari, (1990), *La rappresentanza militare in Italia*, Roma, CEMISS.

Cella G.P., (1994), *Non solo di mercato*, Roma, Ediz. Lavoro.

De Marchi A., Rochat G., (1978), *La battaglia per la democratizzazione delle forze armate italiane*, in *I diritti del soldato*, Milano, Giangiacomo Feltrinelli editore.

Giugni G., (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia privata collettiva*, Milano, Giuffrè.

Lambert Abdelgawad E., (2008), *L'exécution des arrêt de la Cour européenne des Droits de l'Homme*, Strasbourg.

Martone M., (2006), *Governo dell'economia e azione sindacale*, nel *Trattato di diritto commerciale e di diritto pubblico dell'economia*, a cura di Galgano, XLII, Padova.

Martone M., (2008) *Vedette insonni sul confine (a proposito della sindacalizzazione del corpo della Guardia di finanza)*, tratto da *ADL: Argomenti di diritto del lavoro*, Cedam, A. 13, n. 2.

Palantra G., (2007), *La rappresentanza militare e le relative proposte di riforma*, tesi di laurea, Viterbo, Università degli studi della Tuscia.

Pollicino O. e V. Sciarabba, (2011), *La Corte europea dei diritti dell'uomo e la Corte di giustizia nella prospettiva della giustizia costituzionale*, in *Sistemi e modelli di giustizia costituzionale*, II, a cura di L. Mezzetti, Padova.

Randazzo B., (2011), *Il giudizio dinanzi alla corte europea dei diritti: un nuovo processo Costituzionale*, in *Rivista Associazione italiana Costituzionalisti* N°: 4/2011.

Raimondi G., (2008), *Il Consiglio d'Europa e la Convenzione europea dei diritti dell'uomo*, Napoli.

Romano S., (1966), *L'ordinamento giuridico*, Firenze, Sansoni.

Romano S., (1900), *La teoria dei diritti pubblici subiettivi*, in *Primo trattato completo di Diritto amministrativo italiano*, diretto da V.E. Orlando, I, Milano.

Santoro F., (2010), *Comandare nel consenso. La rappresentanza degli interessi del personale nell'organizzazione militare*, tesi di laurea, Università degli studi di Trieste, Facoltà di Scienze Politiche, Trieste.

Sertorio G., M. Nuciari, (2003), *Nuovi soldati per nuove missioni. Studio di un caso*, Torino, Giappichelli Editore.

Soru M., (2006), *La Rappresentanza Militare*, Tesi di laurea, Cagliari, Università degli Studi - Facoltà di Giurisprudenza.

Stato Maggiore dell'Esercito, (1994), *Compendio sulla rappresentanza militare*.

Trevisiol E., (2006), *I diritti sindacali dei militari nel diritto nazionale ed internazionale*, Treviso, Sideweb.